



Senato della Repubblica

---

Giunte e Commissioni

XVII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 45

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince**

AUDIZIONE DEL PROFESSOR NATALINO RONZITTI

49<sup>a</sup> seduta: giovedì 16 marzo 2017

Presidenza del vice Presidente URAS

## I N D I C E

## Audizione del professor Natalino Ronzitti

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 16	RONZITTI . . . . .	Pag. 4, 11, 12 e <i>passim</i>
BATTISTA ( <i>Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE</i> ) . . . . .	15		
FILIPPI ( <i>PD</i> ) . . . . .	12, 13		
GRANAIOLO ( <i>Art. 1-MdP</i> ) . . . . .	11, 12		
PAGLINI ( <i>M5S</i> ) . . . . .	14		

---

*Segle dei Gruppi parlamentari: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Area Popolare (Ncd-Centristi per l'Europa): AP (Ncd-CpE); Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.*

*Interviene il professore emerito di diritto internazionale presso l'università LUISS di Roma e consigliere scientifico dell'Istituto affari internazionali Natalino Ronzitti. Sono presenti altresì alla seduta, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno, il dottor Fabio Ignazio Scavone e il colonnello Angelo Senese, in qualità di collaboratori della Commissione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del professor Natalino Ronzitti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del professore emerito di diritto internazionale presso l'università LUISS di Roma e consigliere scientifico dell'Istituto affari internazionali Natalino Ronzitti.

Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico.

Comunico altresì che, ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

Do il benvenuto al professor Natalino Ronzitti, che ringrazio per la sua disponibilità.

Faccio presente al professor Ronzitti che la Commissione, alla luce anche di incontri con rappresentanti di organizzazioni internazionali e con la nostra diplomazia, intende approfondire il tema dei rapporti fra Paesi ospitanti e basi militari di Governi alleati o di organizzazioni internazionali.

Il quesito che ci stiamo ponendo riguarda l'estensione dei poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione. In altri termini, quello che chiediamo oggi al professor Ronzitti, che su questo ha scritto pagine interessanti, è se l'eventuale richiesta di informazioni a Governi alleati e all'Alleanza atlantica debba avvenire sempre attraverso canali diplomatici, anche nel caso in cui una base militare straniera – il nostro riferimento è ovviamente alla base militare di Camp Darby – sul nostro Paese non goda di extraterritorialità. Vogliamo capire se una Commissione parlamentare di inchiesta, qual è la nostra, possa rivolgersi al comando di una base militare straniera o all'Alleanza atlantica esigendo direttamente e formalmente l'esibizione di documenti. Si tratta, in breve, di coordinare i poteri di cui all'articolo 82 della Costituzione con il diritto derivante dagli accordi internazionali.

Chiedo all'audito se ritenga che il suo intervento debba essere secreto e la stessa domanda rivolgo ai commissari. In ogni caso, l'audito e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati. A norma dell'articolo 13 del Regolamento interno, è la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Prima di cedere la parola al nostro ospite per la sua relazione, ricordo ai colleghi che la scorsa settimana sono stati messi a disposizione *on line* alcuni studi del professor Ronzitti, che possono essere d'interesse in relazione all'oggetto della nostra inchiesta.

Prego, professor Ronzitti, a lei la parola.

*RONZITTI.* Signor Presidente, per quanto mi riguarda, non c'è bisogno di alcuna secretazione: quello che vi dirò riguarda tutte fonti aperte e conosciute ed è su questo che mi sono basato nei miei studi, rivisitando un po' la questione anche alla luce della recente giurisprudenza.

Con specifico riferimento alle fonti di questa disciplina, che non è facile stabilire, c'è innanzitutto il Trattato NATO del 1949. Successivamente è stato stipulato l'Accordo di Londra del 19 giugno del 1951, contenente la Convenzione tra gli Stati parti del Trattato dell'Atlantico del Nord sullo statuto delle rispettive Forze armate. A questa Convenzione, così come al Trattato NATO, è stata data attuazione mediante il cosiddetto ordine di esecuzione, con il quale ci si limita a stabilire che è data piena e intera esecuzione al Trattato, a partire dalla sua entrata in vigore.

Questi due strumenti, in particolare il Trattato NATO, hanno prodotto una «filiatura», per così dire, di altri documenti, che sono stati adottati in forma semplificata, nel senso che non si tratta di veri e propri accordi internazionali sottoposti a ratifica parlamentare *ex* articolo 80 della Costituzione.

C'è da chiedersi, dunque, come sia possibile questa produzione di atti. Ci sono varie teorie al riguardo.

Alcuni affermano che, in virtù dell'articolo 3 del Trattato NATO, per il quale gli Stati membri si impegnano ad agire congiuntamente e individualmente per lo sviluppo delle loro capacità di difesa, è opportuno intraprendere ulteriori impegni. Possiamo però subito sottolineare che nel Trattato NATO, a differenza del Trattato di Lisbona o di altri trattati precedenti relativi all'Unione europea, non si attribuisce a determinati organi il potere di «legiferare» e di adottare dunque regolamenti, direttive o decisioni. Siamo quindi di fronte ad un'interpretazione del Trattato NATO data dagli Stati membri, in base alla quale sono stati conclusi degli accordi, alcuni dei quali sono ancora classificati, mentre altri sono fonti aperte.

Tra gli accordi classificati, di cui non si conosce il contenuto, c'è il BIA (*Bilateral Infrastructure Agreement*) del 1954, concluso tra l'Italia e gli Stati Uniti: trattandosi di un accordo classificato, per dare pubblicità allo stesso è necessario il mutuo consenso dei due Governi. Un altro ac-

cordo che citerò spesso nella mia relazione, perché è molto importante per il tema che stiamo affrontando, è il cosiddetto *Shell Agreement* del 1995, un *Memorandum* d'intesa tra il Dipartimento della difesa USA e il Ministero della difesa italiano per la standardizzazione dei regolamenti delle relative basi. Questo accordo, originariamente secretato e classificato, è stato reso pubblico dopo la tragedia del Cermis, per cui oggi si può agevolmente consultare anche su *Internet*.

Altri accordi sono stati stipulati successivamente tra Italia e Stati Uniti, sempre nell'ambito del quadro delineato dall'articolo 3 del Trattato NATO: penso, ad esempio, al *Technical Arrangement* relativo alla base di Sigonella del 6 aprile 2006 e ad un accordo recentissimo del 2016 riguardante l'uso di droni e lo stanziamento degli stessi nella base di Sigonella. Anche di questo accordo, di cui è stata data notizia da «The Wall Street Journal» il 22 febbraio 2016, non si conosce però il contenuto. In ogni caso, sia l'accordo su Sigonella del 2006, sia quello del 2016 sull'uso dei droni ci interessano relativamente rispetto alla tematica oggetto del nostro discorso.

Quali sono allora le problematiche che si pongono riguardo a questi accordi? Visto che, come ho detto, alcuni accordi sono segreti – è il caso del BIA del 1954 – per cui, se non c'è il mutuo consenso degli Stati firmatari, non possono essere pubblicati, c'è una prima questione legata appunto alla segretezza. Una seconda questione riguarda invece il fatto che si tratta di accordi in forma semplificata, che entrano in vigore non appena sottoscritti dall'Esecutivo, per cui siamo al di fuori dell'articolo 80 della Costituzione. Il problema semmai è vedere se gli accordi in questione contrastano o no con la disposizione della Carta costituzionale e ci sono varie interpretazioni in proposito.

In base ad un'altra teoria, dal momento che nell'ambito del Trattato NATO c'è l'obbligo di porre in essere tutti i comportamenti necessari per dare esecuzione ad una migliore difesa tra gli Stati membri e poiché l'accordo è stato ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano, la legge di esecuzione del Trattato dà facoltà all'Esecutivo di porre in essere tutte le disposizioni previste dal Trattato per la piena esecuzione dello stesso, incluso l'articolo 3. Secondo questa teoria, dunque, tutti gli ulteriori accordi stipulati discenderebbero proprio dal potere sancito all'articolo 3 del Trattato Nord Atlantico, in virtù dell'ordine di esecuzione dato al momento della ratifica dello stesso.

A questo riguardo vi è in dottrina una varietà di opinioni per cui, mentre per alcuni ci sarebbe una violazione dell'articolo 80 della Costituzione, poiché questi accordi avrebbero dovuto essere sottoposti al Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica, altri affermano che sarebbero inammissibili i trattati segreti; altri ancora sostengono che si tratterebbe più di intese di carattere politico – che valgono quel che valgono – che dei veri e propri accordi internazionali. Si afferma anche che, trattandosi di materie tecniche, in questo caso il Governo potrebbe stipulare accordi in forma semplificata, al di là di quanto stabilito dall'articolo 80 della Costituzione.

Il problema riguarda la secretazione di taluni di questi accordi: è possibile stipulare accordi segreti nel nostro ordinamento? Anche a questo proposito le opinioni sono diverse, perché la legge n. 839 dell'11 dicembre del 1984 obbliga a pubblicare tutti gli accordi, inclusi quelli in forma semplificata. Alcuni però affermano che il Governo può secretare in tutto o in parte l'accordo, se ricorrono i presupposti della disciplina sul segreto di Stato, così come modificata dalla legge n. 124 del 3 agosto del 2007, in cui si parla anche di accordi internazionali. Il problema oggi si pone comunque solo per il BIA del 1954 perché, come ho detto, lo *Shell Agreement* è stato reso pubblico dopo la tragedia del Cermis, cioè dopo il 3 febbraio 1998.

Per rispondere ai quesiti posti dal Presidente, bisogna far riferimento in primo luogo alla Convenzione sullo Statuto delle forze (*Status of Forces Agreement*, SOFA NATO), firmata a Londra nel 1951, che distingue tra giurisdizione penale e giurisdizione civile. Credo che in questo contesto ci interessi poco il discorso sulla giurisdizione civile (il risarcimento dei danni per incidenti e simili), per cui ometterò questa parte, salvo che non ci siano domande; ci interessa invece molto di più il tema della giurisdizione penale, cui fa riferimento l'articolo VII della Convenzione del 1951.

L'articolo VII fa una distinzione tra la giurisdizione esclusiva dello Stato di origine – nel caso si specie lo Stato che stanziava i propri militari in Italia – e la giurisdizione concorrente dello Stato di soggiorno, nello specifico lo Stato italiano. La giurisdizione esclusiva si riferisce a quei reati contro la sicurezza dello Stato di origine che sono puniti dallo Stato di origine, ma non dallo Stato di soggiorno. Nell'articolo VII si fanno dei riferimenti ben precisi – il tradimento e lo spionaggio, ad esempio – che rientrano nella giurisdizione esclusiva dello Stato di origine, se commessi nei confronti dello Stato di origine ed escludono completamente la giurisdizione dello Stato di soggiorno. C'è poi la giurisdizione concorrente per quei reati che ricadono sotto la legislazione dello Stato di origine e dello Stato di soggiorno. L'esempio classico di giurisdizione concorrente è quello del Cermis, in cui esiste il reato è stato commesso da militari degli Stati Uniti, ma il danno si è verificato e consumato in territorio italiano e sono stati danneggiati cittadini italiani, nonché cittadini di altri Paesi.

Com'è disciplinato il concorso di giurisdizione? Bisogna vedere, innanzitutto, se c'è priorità di giurisdizione e a chi essa spetta. A questo proposito, ricordo che c'è priorità di giurisdizione dello Stato di origine per atti od omissioni verificatisi durante l'esecuzione di mansioni ufficiali. Nel caso del Cermis, ad esempio, gli Stati Uniti hanno affermato che i piloti erano in volo durante un'esercitazione, nell'ambito di una missione ufficiale statunitense. Se è vero che siamo di fronte ad un'ipotesi di giurisdizione concorrente, c'è però una priorità di giurisdizione da parte degli USA, perché si è verificato un fatto lesivo nell'esecuzione di un servizio cui erano adibiti degli ufficiali americani.

In tutti gli altri casi, invece, può esserci giurisdizione dello Stato di soggiorno, con priorità della giurisdizione dello Stato di soggiorno. Può

succedere, tuttavia, che uno Stato rinunci all'esercizio della giurisdizione prioritaria. Nel caso concreto del Cermis, ad esempio, gli Stati Uniti avrebbero potuto rinunciare alla loro priorità di giurisdizione: in realtà la rinuncia è stata chiesta da parte del Governo italiano, ma gli Stati Uniti hanno detto di no, in base all'articolo VII della Convenzione del 1951, rivendicando la priorità della giurisdizione.

Vi è anche un'altra disposizione, che credo rilevi nel caso concreto di cui la Commissione si sta occupando. Mi riferisco all'articolo VII, paragrafo 6, lettera *a*) dell'Accordo del 1951, nel quale si stabilisce che le autorità degli Stati di soggiorno e di origine si presteranno reciproca assistenza nello svolgimento delle inchieste e nella ricerca delle prove, compresi il sequestro e, se del caso, la consegna degli elementi di prova e dei corpi del reato. C'è dunque un obbligo di collaborazione tra Stato di soggiorno e Stato di origine; c'è una reciproca assistenza, che non riguarda solo le inchieste, ma che si può espletare, ad esempio, anche in caso di arresto di uno degli appartenenti alla Forza armata dello Stato di origine che soggiorna nel territorio italiano, nonché per la custodia di un membro della Forza dello Stato di origine, che può essere effettuata nell'ambito della base militare, in attesa che l'autorità giudiziaria prenda poi tutti i provvedimenti del caso.

È prevista dunque una cooperazione giudiziaria tra lo Stato di origine e lo Stato di soggiorno. Come è organizzata?

Come ho indicato poco fa, rispetto alla Convenzione del 1951 è intervenuto un ordine di esecuzione che, come voi ben sapete, non dice molto, limitandosi a stabilire che è data piena e intera esecuzione all'accordo a partire dalla sua entrata in vigore. Come possono essere adottati allora effettivamente i provvedimenti?

Per l'applicazione dell'articolo VII della Convenzione del 1951 è stato adottato il DPR 2 dicembre 1956, n. 1666, modificato poi con il DPR 11 marzo 2013, n. 27, a seguito delle modifiche al codice di procedura penale. Questo DPR riguarda, in primo luogo, le istanze di rinuncia alla priorità di giurisdizione, che debbono essere effettuate dal Ministro della giustizia tramite il Ministero degli affari esteri. Nel caso del Cermis, ad esempio, l'Italia ha chiesto agli Stati Uniti di rinunciare alla giurisdizione, ma in quell'occasione tutta la procedura si è svolta tramite il Ministero degli affari esteri e l'ambasciata USA in Italia. Gli Stati Uniti, tuttavia, non hanno voluto rinunciare alla priorità della giurisdizione, per cui gli ufficiali coinvolti nell'incidente sono stati giudicati negli Stati Uniti e non in Italia.

Un'altra possibilità è rappresentata dal fatto che si svolga un'inchiesta tecnica e questo è quanto accaduto durante l'affare del Cermis: un gruppo investigativo statunitense in effetti ha svolto un'inchiesta, in cooperazione con la magistratura italiana, i cui atti sono stati poi trasmessi alle competenti autorità il 13 marzo 1988. Infine, c'è l'ipotesi contemplata dall'articolo VII, paragrafo 6, lettera *a*), della Convenzione del 1951, cui ho accennato prima, che riguarda la reciproca assistenza nello svolgimento delle inchieste.

A questo punto qualcuno potrebbe chiedermi se è necessario che tutto passi attraverso il Ministero degli affari esteri. A mio avviso, tutto passa attraverso il Ministero degli affari esteri quando si tratta di rinunciare o di affermare la priorità della giurisdizione. Negli altri casi non è così, perché il DPR del 1956, afferma testualmente all'articolo 7: «Il capo dell'ufficio giudiziario che ha ordinato o compiuto un atto, che debba essere notificato o comunicato alle autorità dello Stato di origine in esecuzione delle disposizioni dell'articolo VII della citata Convenzione, deve inviare copia dei documenti o le informazioni, che occorre notificare, alla procura generale presso la Corte d'appello nel cui distretto l'ufficio ha sede. Questa provvede a portare sollecitamente l'atto o le informazioni a conoscenza delle autorità militari dello Stato d'origine», appunto gli Stati Uniti.

Nell'ambito di questo DPR bisogna tener presente due gruppi di disposizioni: un primo gruppo ha per oggetto la priorità della giurisdizione, per cui tutto deve passare tramite il Ministero degli affari esteri; un altro gruppo di disposizioni riguarda invece direttamente l'autorità giudiziaria e la procura agisce mediante la Corte d'appello nel cui distretto l'ufficio ha sede. Questo vale anche per le comunicazioni che, ai sensi dell'articolo 8 del medesimo DPR, devono essere fatte dallo Stato di origine, cioè nel caso di specie dagli Stati Uniti. A mio avviso questa disposizione deve essere adeguatamente tenuta in considerazione.

Un altro punto su cui mi è stato chiesto e che mi preme sottolineare riguarda le immunità funzionali dei militari. Normalmente un militare è un organo dello Stato, che agisce per conto dello Stato, per cui l'atto non resta proprio del militare che lo ha commesso, ma viene imputato allo Stato d'origine, che è eventualmente responsabile. Non si può quindi arrestare un militare perché ha commesso un atto punibile secondo la legislazione dello Stato estero in cui si trova. Si tratta di una norma di diritto consuetudinario che tuttavia, per quanto riguarda la NATO e specificamente il SOFA NATO, è derogata da tutta una serie di disposizioni. Come abbiamo visto, infatti, i militari possono essere arrestati nello Stato origine e possono essere sottoposti a giurisdizione.

A questo proposito, un riferimento è al recentissimo caso Abu Omar, vittima di un'operazione di *extraordinary rendition*: la Corte d'appello di Milano nel 2010 ha confermato la condanna di taluni militari americani presenti nella base di Aviano, fondando la propria giurisdizione proprio sull'articolo VII del SOFA NATO. Siamo quindi al di là dell'immunità funzionale stabilita in base al diritto internazionale consuetudinario.

Tra gli atti che sono andato a spulciare ho trovato una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri nel 19 marzo 2004, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 17 maggio del 2004, in cui sono individuati i criteri riguardanti l'azione amministrativa in materia di contestazione all'applicazione delle convenzioni. Faccio notare che il riferimento non è ad attività di carattere giudiziario, ma amministrativo.

La direttiva del 2004 stabilisce che, ove sorgano problemi di applicazione e di interpretazione del SOFA NATO del 1951, le pubbliche amministrazioni devono rimettersi al Ministero degli affari esteri, il quale atti-

verà poi il contenzioso diplomatico per appianare la questione. All'articolo XVI del SOFA del 1951, ad esempio, si parla di controversie che debbono essere appianate tra i due Stati e in questo caso si versa nell'ambito di un'attività amministrativa e non di carattere giurisdizionale, per cui la direttiva del 2004 potrebbe essere applicata.

Mi è stato chiesto poi un altro chiarimento per quanto riguarda la cosiddetta extraterritorialità. Anche in questo caso bisogna intendersi: extraterritorialità significa che l'autorità coercitiva dello Stato territoriale si arresta di fronte all'edificio che gode di extraterritorialità. Il caso esemplare è quello della rappresentanza diplomatica, per cui l'autorità italiana non può entrare nella rappresentanza diplomatica di uno Stato terzo, tranne che non sia chiamata dal rappresentante diplomatico stesso, non potendo quindi esperire nessun atto di coercizione al riguardo.

La questione è completamente diversa secondo il SOFA del 1951 per quanto riguarda le installazioni militari USA. In tal caso vi sono dei poteri di polizia dell'Italia esercitati all'interno della base, con l'eventuale concorso degli organi di polizia degli Stati Uniti. La materia, a mio avviso, è chiarita dallo *Shell Agreement* del 1995, che costituisce un modello di accordo che deve essere stipulato per ogni singola base.

Ricordo che lo *Shell Agreement* non può derogare, né al Trattato NATO del 1949, né all'Accordo del 1951, né al BIA del 1954. Contiene però un nucleo di disposizioni interessanti per quanto riguarda il nostro discorso. In particolare, bisogna dar rilievo all'annesso «A», che contempla il modello di accordo tecnico. In esso si stabilisce, innanzitutto, che la sovranità sulla base è dello Stato italiano e questo *dictum* è ribadito in vari punti: ad esempio, può esserci un uso esclusivo dell'infrastruttura da parte degli Stati Uniti, ma questo non pregiudica la sovranità italiana, secondo quanto stabilito dall'articolo VII del SOFA NATO del 1951. All'articolo 15, paragrafo 2, dell'annesso tecnico è stabilito inoltre che il comandante italiano è autorità garante della sovranità dello Stato italiano.

Venendo alle questioni di dettaglio, per quanto riguarda il comando, il riferimento è all'articolo 6 del *Memorandum*, in cui c'è una ripartizione tra Stato di origine e Stato di soggiorno, con la premessa che l'installazione è posta sotto comando italiano. Ne deriva che il comandante italiano ha piena giurisdizione su sedime, infrastrutture e personale italiano, mentre il comandante USA ha comando sul personale USA, quindi sui propri militari e sulle relative operazioni. È ribadito, tuttavia, che il comandante USA deve tenere informato il comandante italiano, che non può essere escluso.

Un altro passaggio importante, a mio avviso, riguarda l'accesso. Il comandante italiano ha accesso a tutte le aree dell'installazione, senza alcuna restrizione: è quanto stabilisce l'articolo 6, paragrafo 5. Possono esserci tuttavia delle installazioni o delle infrastrutture di uso esclusivo degli Stati Uniti: in questo caso le modalità di accesso del comandante italiano sono concordate dalle parti (articolo 15, paragrafo 2). Questo non significa che il comandante italiano non possa metterci il naso; ovviamente può, perché la base è sotto sovranità italiana, ma deve concordare l'accesso.

Quanto al potere di polizia, il riferimento è all'articolo 15 dell'annesso. Il comandante italiano è responsabile della sicurezza all'interno dell'installazione; ovviamente il comandante USA ha responsabilità autonoma per la sicurezza e per la protezione del proprio personale e delle relative apparecchiature, esercitando i poteri che gli sono devoluti dall'articolo VII del SOFA NATO del 1951.

Da questo quadro, a mio avviso, emerge che i poteri sono quelli spettanti al sovrano territoriale. Naturalmente questi poteri possono sopportare delle limitazioni, specialmente per quanto riguarda l'accesso a strutture di uso esclusivo degli Stati Uniti: in ogni caso, il comandante italiano non può essere tenuto completamente a margine, ma le modalità di accesso devono essere concordate.

Un altro aspetto su cui credo che la Commissione abbia premura di acquisire informazioni riguarda le navi presenti in rada. Su questo in realtà c'è poco, ma qualcosa è detto all'articolo 16, paragrafo 5, dell'annesso, dove si stabilisce che, qualora la nave presente nelle acque territoriali trasporti dei materiali pericolosi (combustibili, esplosivi e armi), deve prendere degli accordi con lo Stato di soggiorno, per cui deve tenere informato lo Stato di soggiorno: i movimenti, i trasferimenti e il trasporto di questi materiali devono essere concordati con il comandante italiano per verificarne la conformità alle leggi italiane.

Che cosa significa questo? Una nave da guerra straniera, ammessa nel territorio dello Stato, gode di immunità sovrana secondo il diritto internazionale e il diritto internazionale del mare, per cui non si può entrare a bordo. Queste disposizioni possono subire però delle deroghe, anche in relazione al carico trasportato e l'articolo 16, paragrafo 5, a mio avviso, rappresenta proprio una deroga, perché deve esserci un accordo con lo Stato territoriale per il movimento e il trasporto di materiali pericolosi, per cui il comandante italiano deve verificare che tutto avvenga secondo le disposizioni della legge italiana.

Mi avvio alla conclusione, signor Presidente. Il mio discorso è stato forse troppo lungo, ma ho cercato di rispondere ai quesiti che mi sono stati posti. Quello che ho detto non è di certo la verità rivelata; sono solo delle considerazioni che ho fatto, passando in rassegna tutta la problematica.

Riassumendo dunque possiamo dire, innanzitutto, che in base all'articolo VII del SOFA NATO del 1951, le comunicazioni possono avvenire tramite autorità giudiziaria, tranne che si tratti di questioni relative alla priorità della giurisdizione (rinuncia); in questo caso il Ministro della giustizia deve fare una richiesta tramite il Ministro degli affari esteri, secondo la disposizione del DPR che ho ricordato.

In secondo luogo, il comandante italiano della base, garante della sovranità italiana, ha piena giurisdizione su sedime, infrastrutture e personale italiano, mentre quello americano su personale USA e relative operazioni. Il comandante italiano deve essere però pienamente informato di quanto accade e ha accesso a tutte le aree; per le installazioni di esclusivo

interesse degli Stati Uniti, occorre un accordo per le modalità di accesso delle parti, quindi del Governo italiano.

In terzo luogo, mi sembra che il comandante italiano non sia tenuto a forme di riservatezza, qualora sia convocato dall'autorità giudiziaria, salvo la possibilità di opporre il segreto di Stato, ma è un'altra questione.

Infine, ma ci sono a questo proposito degli interrogativi che devono essere sciolti, ritengo che la Commissione di inchiesta possa rivolgersi al comandante della base straniera, esigendo l'esibizione dei documenti; occorre però seguire la procedura indicata dal DPR del 1956, come modificato dal DPR del 2013, qualora vi siano delle questioni riguardanti l'applicazione dell'articolo VII del SOFA NATO tra cui, ad esempio, quella della reciproca assistenza.

Diciamo che la via più piana è quella che passa attraverso il Ministero degli affari esteri, come da prassi; scavando però negli articoli 7 e 8 del DPR, l'autorità giudiziaria, e quindi la Commissione, potrebbe avere dei poteri autonomi in proposito.

Ringraziandovi per l'attenzione, con questo concludo le mie osservazioni.

**PRESIDENTE.** Siamo noi a ringraziare lei, professor Ronzitti, per la sua relazione molto puntuale e per i dettagli che ci ha fornito circa i punti che le avevamo chiesto di approfondire.

Lascio la parola ai colleghi per eventuali domande.

**GRANAIOLO (Art. 1-MdP).** Ringrazio il professor Ronzitti, al quale voglio rivolgere una domanda molto semplice su un punto che mi sembra importante ai fini della nostra indagine.

Abbiamo bisogno di sapere se c'erano dei sistemi di rilevazione o di sicurezza nella zona per capire se presso la base di Camp Darby sia possibile trovare qualcosa che ci dica in modo più chiaro qual era la posizione delle navi e quali navi c'erano in rada la sera dell'incidente, visto che si parla spesso di imbarcazioni delle quali non si aveva notizia neanche nell'inchiesta. Se ho inteso bene, per sapere se c'era un sistema di rilevazione di questo tipo, avremmo bisogno dunque di conoscere qual era l'accordo tecnico esistente tra lo Stato italiano e la base di Camp Darby. Se è così, a chi dovremmo chiedere per conoscere quali erano gli accordi dell'epoca? Forse al comandante italiano della base di Camp Darby?

**RONZITTI.** Sì, credo che la via più semplice sotto il profilo pratico sia rivolgersi al comandante italiano della base che, come ho detto, ha la supervisione su tutto, anche sui luoghi destinati esclusivamente all'accesso degli Stati Uniti, perché l'accesso deve essere concordato.

Per quanto riguarda poi il cargo delle navi, c'è la disposizione pubblicata nell'annesso allo *Shell agreement*. Il discorso è che lo *Shell agreement* è del 1995, per cui non so se può essere applicato ad un caso verificatosi in precedenza. Altri accordi non ne conosco, tranne il BIA del 1954, che però è secretato. Ripeto, credo che la cosa migliore sia rivol-

gersi al comandante italiano della base americana dell'epoca, il quale dovrà rispondere a questo riguardo.

GRANAIOLOLA (*Art. 1-MdP*). Anche senza passare per il Ministero?

RONZITTI. Probabilmente sì.

FILIPPI (*PD*). Signor Presidente, voglio ringraziare anch'io il professor Ronzitti per l'ampia ed esaustiva disamina, che meriterà poi un'attenta riflessione anche per questioni di carattere più generale.

Per quanto riguarda gli aspetti che a noi interessano, il professore è stato molto chiaro; la stessa risposta alla domanda della collega Granaiolola è un conforto rispetto alla nostra intenzione di audire il comandante italiano della base di Camp Derby.

La domanda che voglio fare è un po' sui *generis* e direi abbastanza indelicata, per cui mi scuso con il professore per la brutalità con cui porrò la questione. Seguendo la vicenda ormai da 26 anni, da parte di chi ha vissuto sul territorio questa tragedia c'è sempre stato il cruccio che, sebbene la sera dell'incidente vi fossero operazioni e navi in rada e ci fosse la base americana lì vicino, non esistessero però dei tracciati. La questione della dinamica della collisione è centrale in questa vicenda, anche in relazione a supposizioni e ad ipotesi dirimenti rispetto alla determinazione della collisione.

La domanda brutale è questa: anche qualora la base americana fosse nelle disponibilità di avere tracciati o elementi, potrebbe in qualche modo rifiutarsi di metterli a disposizione? È chiaro che non dirà mai di averli e di non volerli dare, ma potrebbe non metterli a disposizione? Questo è il punto.

In questo senso ci sono state richieste da parte del Parlamento, del Presidente della Regione a metà degli anni '90 e anche da parte nostra, sia in via informale che in via ufficiale. Se mi consente, professore, questo è proprio il punto centrale dell'attività della Commissione ed è quello rispetto al quale ovviamente avvertiamo, come dire, il limite della nostra azione; almeno fino ad oggi è stato così.

Mi rendo conto che la mia è una domanda poco garbata e poco diplomatica, però la questione è essenziale. È chiaro che audiremo il comandante italiano della base di Camp Darby, ma, se ho capito bene, proprio in ragione delle questioni che lei ha precisato in maniera molto dettagliata, in teoria dovrebbe esserci un rapporto di informazione, pur essendo prerogativa statunitense il comando del personale e delle attività. È anche vero, però, che non è possibile un accesso diretto. Vorrei sapere se questo può legittimare la mancata messa a disposizione di certi elementi. Non voglio parlare del perché o del come mai; semplicemente voglio capire se gli USA possono consentire che non venga messo a disposizione il tracciato.

*RONZITTI.* Credo che una delle possibili soluzioni sia quella di costituire una Commissione d'inchiesta congiunta, com'è stato fatto per il Cermis.

Ove questo non fosse possibile, si dovrebbe comunque andare a scavare alla luce dell'articolo VII del SOFA NATO, nel quale è stabilito che le autorità degli Stati di soggiorno e di origine si presteranno reciproca assistenza nello svolgimento delle inchieste e nella ricerca delle prove, compresi il sequestro e, se del caso, la consegna degli elementi di prova e dei corpi del reato. A mio avviso, è questa disposizione che viene in considerazione.

Di contro potrebbe accadere anche che gli Stati Uniti affermino di avere priorità di giurisdizione, perché si tratterebbe di giurisdizione concorrente: trattandosi di qualcosa riconducibile al personale statunitense, avrebbero priorità di giurisdizione come l'hanno avuta nel caso del Cermis e quindi potrebbero decidere di giudicare.

Come ho detto prima, credo che la migliore cosa sia far leva sull'articolo VII, paragrafo 6, del SOFA NATO, cercando di istituire una Commissione d'inchiesta allo scopo di far luce su quanto accaduto. Nell'articolo si parla di autorità dello Stato di soggiorno e dello Stato di origine, che si presteranno reciproca assistenza nello svolgimento di inchieste: c'è quindi un obbligo in capo agli Stati Uniti, che non possono rifiutarsi. Uno dei precedenti è rappresentato proprio dalla vicenda del Cermis: bisogna ovviamente andare un po' a scavare tutta la prassi, che è molto ricca, per vedere che cosa è successo in quel caso. Io ipotizzerei questa soluzione.

*FILIPPI (PD).* Giusto per puntualizzare, sono abbastanza convinto che nella vicenda del Moby Prince siamo ad un livello inferiore rispetto al Cermis: se in questo caso specifico c'è stata l'azione diretta di un aereo, nel caso del Moby Prince tendiamo invece ad escludere che vi sia un coinvolgimento diretto. Sappiamo che in rada la notte dell'incidente c'erano delle navi e che altre imbarcazioni, impegnate in non meglio precisate operazioni, erano presenti da un'altra parte rispetto al punto di collisione per cui sicuramente non c'è stata un'interferenza diretta. È rimasto però sempre sospetto il fatto che non si sia mai riusciti ad avere nessun tipo di registrazione o di materiale che consentisse in qualche modo di sciogliere i dubbi su quella che è stata in verità la più grande strage della marineria italiana, con 140 morti a seguito della collisione fra due navi italiane: l'Agip Abruzzo e il Moby Prince. Parliamo tra l'altro di una vicenda che si è consumata in rada, nel porto di Livorno, a 2-3 miglia di distanza dall'imbocco del porto e a circa 5-6 miglia dalla base americana.

*RONZITTI.* A maggior ragione, senatore Filippi, proprio poiché, come lei diceva, nel caso del Moby Prince siamo sotto il livello del Cermis, dovrebbe essere più facile istituire una Commissione d'inchiesta.

Ho letto la disposizione dello *Shell agreement* del 1995 – non so se ripete il BIA, che nessuno conosce – in cui sul mare per la verità c'è poco

o niente. Tuttavia, è probabile che le navi tornassero da operazioni ed avessero dunque a bordo degli esplosivi o cose del genere: come ho ricordato prima, nello *Shell agreement* del 1995 in cui si dice che una situazione del genere l'autorità italiana deve essere pienamente informata. Scaverei dunque nelle due disposizioni che ho richiamato.

PAGLINI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il professore Ronzitti per il suo contributo, perché abbiamo veramente bisogno di persone che ci aiutino a capire qual è la strada migliore da percorrere per arrivare ad acquisire anche eventuali documentazioni.

Se ho ben inteso, il controllo e la responsabilità di quello che avveniva la notte dell'incidente nella rada di Livorno era in capo soprattutto alle autorità italiane, in relazione agli accordi stipulati con gli Stati presenti, tra cui gli Stati Uniti d'America.

In particolare, considerato che l'incidente si è verificato in mare, si riesce poi ad azionare tutto un sistema di notizie che deve essere poi supportato dalla difesa e dalla tutela della sicurezza. Sappiamo per certo che la Marina militare aveva utilizzato in questo caso le stesse basi che si trovano all'Accademia di Livorno, non ultima Maritele, una stazione secondaria di comunicazione probabilmente coinvolta proprio in operazioni per la sicurezza, il monitoraggio e la vigilanza.

Dal momento che riteniamo sia utile ascoltare a breve il Ministro della difesa e visto che la Marina militare a questo punto dovrebbe essere un riferimento importante per la nostra indagine, le chiederei un consiglio, professor Ronzitti. È possibile rivolgere domande specifiche direttamente al Corpo della Marina militare? Le pongo la questione perché, secondo me, a volte è importante formulare una giusta domanda per avere poi la risposta che ci può essere più utile, considerato che tra l'altro negli ultimi 25 anni non c'è stato nulla che potesse darci la certezza della presenza di un sistema radaristico o di controllo dall'alto. È possibile che, stante le forze messe in campo in quel momento, la Marina militare non avesse nessun tipo di controllo certo e sicuro?

RONZITTI. Senatrice Paglini, non posso risponderle su ciò che ha fatto o non ha fatto la Marina militare; io posso solo dirvi qual è la questione in punto di diritto.

Come ho detto, la nave straniera gode di immunità dalla giurisdizione del Paese ospitante, per cui non si può salire a bordo, anche se la nave è nelle acque territoriali o nelle acque interne, come nel caso di specie, in cui siamo nella rada di Livorno. Le condizioni per l'ammissione sono stabilite dallo Stato italiano, per cui lo Stato italiano avrebbe dovuto essere a conoscenza dei movimenti di queste navi e quindi potrebbe pretendere che ciò sia noto.

Aggiungo che nello *Shell agreement* è contenuta la disposizione che prima ho richiamato per quanto riguarda la presenza di esplosivi e di altri materiali pericolosi a bordo delle navi, per cui deve esserci una consultazione con le autorità italiane per vedere se il carico può essere lesivo degli

interessi italiani. Diciamo che questa è una via possibile. Di fatto, senatrice, non so dirle se è o meno opportuno, ma questa è una valutazione di carattere politico che lascio a voi.

Dal punto del visto del diritto posso dire che la nave straniera gode di immunità, ma le condizioni per l'ammissione, quando la nave che non si trova in alto mare, ma in un porto italiano, nelle acque interne italiane, sono stabilite dall'Italia e quindi dobbiamo saperlo.

BATTISTA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Presidente, ricordo a tutti che il 1° marzo 2016, nel corso dell'audizione del pubblico ministero che si occupò dell'indagine, fu chiesto al magistrato se avesse fatto un accertamento sul sistema di sorveglianza della base americana. Il pubblico ministero rispose: «Loro hanno sempre negato di avere alcunché. Ci ho parlato io stesso, non ricordo con chi, perché sono passati molti anni ed hanno sempre negato di avere alcunché. Non era così facile entrarvi, perché c'era l'extraterritorialità».

Sono passati molti anni da quel tragico avvenimento. Senza voler affrontare qui il discorso delle difficoltà che stiamo incontrando nell'inchiesta dopo così tanto tempo, la domanda che mi faccio è la seguente. Il pubblico ministero dice di aver telefonato a qualcuno a Camp Derby, anche se non ricorda a chi; lei oggi ci dice che, ferma restando la facoltà dell'autorità giudiziaria, sarebbe stato utile magari un passaggio tramite il Ministero degli esteri.

Davanti alla risposta molto evasiva dell'autorità americana, c'è la possibilità da parte dell'autorità giudiziaria di fare un sopralluogo all'interno della base militare americana di Camp Darby per accertare l'effettivo quadro del sistema di sorveglianza? Professor Ronzitti, l'autorità giudiziaria ha questo tipo di possibilità, visto anche il tema della reciproca assistenza tra gli Stati che lei ha correttamente ricordato?

RONZITTI. Senatore Battista, a parte la questione della reciproca assistenza, ho fatto riferimento prima anche all'articolo 7 del DPR del 1956, secondo cui il capo dell'ufficio giudiziario che ha ordinato o compiuto un atto che debba essere notificato o comunicato all'autorità dello Stato di origine, in esecuzione delle disposizioni dell'articolo VII della Convenzione del 1951 – è appunto il nostro caso, la giurisdizione penale – deve inviare copia dei documenti o le informazioni, che occorre notificare, alla procura generale della Corte di appello nel cui distretto l'ufficio ha sede. Non si parla del Ministero degli affari esteri: in questo caso si passa attraverso la Corte di appello che, nel caso concreto, sarebbe stata quella di Firenze.

La Corte d'appello provvede a portare sollecitamente l'atto o le informazioni a conoscenza dell'autorità militare dello Stato di origine da cui dipende la persona alla quale l'atto o le informazioni si riferiscono, ovvero alle autorità dello Stato comunque abilitate a ricevere simili notificazioni e comunicazioni. C'è quindi una procedura formale stabilita dall'articolo 7 che può essere espletata.

Non intendo valutare il comportamento di un organo piuttosto che di un altro: faccio solo riferimento all'articolo 7, che probabilmente era applicabile nel caso concreto.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, professor Ronzitti, le pongo io una questione.

Noi siamo una Commissione d'inchiesta che gode di certi poteri stabiliti dalla delibera istitutiva e dall'articolo 82 della Costituzione. Potremmo contattare direttamente sia il comandante italiano presso la base NATO che il comandante americano? Tale collaborazione è finalizzata a cercare elementi di prova, ulteriori dati e informazioni utili per lo svolgimento della nostra attività, che non è diretta, tra l'altro, ad accertare una responsabilità o un fatto accaduto all'interno della base, ma ad acquisire elementi di conoscenza che riguardano un evento accidentale rispetto al quale, allo stato attuale, non sono state individuate responsabilità dirette dell'autorità militare, né di quella italiana, né di quella NATO, che possono avere però informazioni, tracciati, documentazioni visive e fotografie dell'area interessata dall'evento.

RONZITTI. Ribadisco che la disposizione di riferimento c'è ed è l'articolo VII, paragrafo 6, lettera *a*) dell'Accordo del 1951, in cui è previsto l'obbligo dello Stato di soggiorno e dello Stato di origine di prestarsi reciproca assistenza nello svolgimento di inchieste e nella ricerca delle prove. La disposizione dunque esiste; altro problema è la sua attuazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ronzitti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

*I lavori terminano alle ore 15,10.*